

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Tabea Rößner, Anja Hajduk, Claudia Müller, Sven Lehmann, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Corinna Rüffer, Stefan Schmidt, Harald Ebner, Matthias Gastel, Britta Haßelmann, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verbraucherschutz und fairen Wettbewerb stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Wettbewerbspolitik ist ein wesentlicher Teil des Verbraucherschutzes. Verbraucherinnen und Verbraucher verfügen häufig über weniger Informationen als Unternehmen. Diese Informationsasymmetrie können Unternehmen nutzen, um unfaire Vertragsbedingungen im Kleingedruckten zu verstecken oder bei der Qualität und Bewertung eines Produkts zu täuschen. Verbraucherinnen und Verbraucher sind finanziell und organisatorisch schlechter aufgestellt, um sich gegen das missbräuchliche Verhalten teils milliardenschwerer und multinationaler Unternehmen zu wehren. Umso wichtiger ist es, dass die Verbraucherperspektive und die Durchsetzung von Verbraucherrechten im Kartellrecht gestärkt werden. Die Kompetenzen des Bundeskartellamts sollten entsprechend auf den wirtschaftlichen Verbraucherschutz ausgeweitet werden.

Mit der 9. GWB-Novelle hat das Bundeskartellamt Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes erhalten. Im Gesetzentwurf zur 10. GWB-Novelle ist der Verbraucherschutz jedoch eine der großen Leerstellen, obwohl das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine Studie in Auftrag gegeben hatte, die eine Stärkung des behördlichen Verbraucherschutzes empfahl.¹

Daher sollte die Novellierung des Wettbewerbsrechts genutzt werden, um dem Bundeskartellamt zu ermöglichen, festgestellte Verbraucherrechtsverstöße nicht nur zu dokumentieren, sondern auch abzustellen. Das Bundeskartellamt sollte vor allem dort aktiv werden, wo zivilgesellschaftliche Verbände wie die Verbraucherzentralen an ihre Grenzen stoßen. Das ist etwa dort der Fall, wo die Klärung eines Sachverhaltes vor Gericht für Privatleute nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist, und dort, wo eine erhebliche Beeinträchtigung von Verbraucherinteressen vorliegt.

Dafür soll das Bundeskartellamt befugt werden, bei erheblichen, dauerhaften oder wiederholten Verstößen gegen Normen aus dem wirtschaftlichen Verbraucherrecht, wie dem UWG, dem AGB-Gesetz und auch dem Datenschutzrecht, analog zu Verstößen

¹ www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=13

gegen das GWB zu ermitteln, diese abzustellen und zu sanktionieren. Damit kann die Behörde auch die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung ergänzen und stärken, indem sie die von Verbraucherverbänden oder durch zivilrechtliche Klagen erreichten Unterlassungsansprüche durch die Möglichkeit von Abstellungsverfügungen flächendeckend umsetzen kann. Den klagebefugten Verbänden wie Verbraucherzentralen und Wettbewerbszentralen sollen das Antragsrecht auf die Einleitung von Ermittlungen sowie Anhörungs- und Beteiligungsrechte bei Verfahren zum Verbraucherschutz gewährt werden, um durch enge Abstimmung dem behördlichen Verbraucherschutz zum Durchbruch zu verhelfen.

In Zeiten der Klimakrise können Fragen des Wettbewerbs nicht mehr nur unter Preisaspekten betrachtet werden, sondern Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit sollten dabei ebenfalls berücksichtigt werden. Deshalb sollten Ziele wie Klimaschutz, Umweltschutz und Tierschutz ausdrücklich im GWB benannt werden und künftig im Rahmen von Fusionskontrollen Beachtung finden. Diese Ziele sollten darüber hinaus im europäischen Wettbewerbsrecht verankert werden, um einen ökologisch fairen Wettbewerb im Binnenmarkt zu ermöglichen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Verbraucherinnen und Verbraucher stärkt, indem

1. die auf den Verbraucherschutz bezogenen Kompetenzen des Bundeskartellamts ausgeweitet werden. Das Bundeskartellamt soll befugt werden, bei erheblichen, dauerhaften oder wiederholten Verstößen gegen Normen aus dem wirtschaftlichen Verbraucherrecht, wie dem UWG, dem AGB-Gesetz und auch dem Datenschutzrecht, analog zu Verstößen gegen das GWB zu ermitteln, diese abzustellen und zu sanktionieren. Es soll vor allem dort aktiv werden, wo behördliche Kompetenzen nötig sind, um Verstöße effektiv aufdecken und sanktionieren zu können. Es soll die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung ergänzen und stärken, indem es die von Verbraucherverbänden oder durch zivilrechtliche Klagen erreichte Unterlassungsansprüche durch die Möglichkeit von Abstellungsverfügungen, z. B. Allgemeinverfügungen oder Rückerstattungsverfügungen, flächendeckend umsetzen kann. Den klagebefugten Verbänden wie Verbraucherzentralen und Wettbewerbszentralen sollen das Antragsrecht auf die Einleitung von Ermittlungen sowie Anhörungs- und Beteiligungsrechte bei Verfahren zum Verbraucherschutz gegeben werden,
2. die Vorteilsabschöpfung illegitimer wirtschaftlicher Vorteile, die durch Kartellverstöße erwirtschaftet werden, wirksam gestaltet wird. Hierzu soll in § 34a klar gestellt werden, dass Kartellbehörden bzw. Verbände keinen Nachweis über vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten des Unternehmens erbringen müssen,
3. Schäden kompensiert werden, die Verbraucherinnen und Verbraucher durch Kartelle und Wettbewerbsverletzungen entstanden sind, indem der institutionelle Verbraucherschutz finanziell gestärkt wird. Die Kompensation soll in einem angemessenen Verhältnis zu den verhängten Kartellbußen und der erfolgten Vorteilsabschöpfung stehen, die in den Bundeshaushalt eingeflossen sind,
4. zur besseren Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen die Möglichkeit einer Musterfeststellungsklage durch die Möglichkeit eines Gruppenverfahrens ersetzt wird (vgl. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes über die Einführung von Gruppenverfahren“, Drucksache 19/243). Hierdurch sollen geschädigte Verbraucherinnen und Verbraucher gemeinsam ihre Rechte besser durchsetzen können,

5. bei Kartellen in einem Anscheinsbeweis von einem Schaden für Verbraucherinnen und Verbraucher in Höhe von mindestens 10 % des Verkaufspreises ausgegangen wird, um die Quantifizierung von Kartellschäden vor Gericht zu erleichtern,
6. die Frist für Schadensersatzklagen auf Grund von Kartellschäden auf mindestens zehn Jahre ausgeweitet wird,
7. die Zweckbestimmung Verbraucherschutz ausdrücklich in das GWB aufgenommen wird.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zum Schutz der Umwelt und zur Einhaltung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens die Zweckbestimmung „Klimaschutz“ in das GWB aufzunehmen, sich dafür einzusetzen, dass Umweltschutzaspekte wie Biodiversität, Ernährungssouveränität, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit grundsätzlich im Rahmen von Fusionskontrollverfahren berücksichtigt werden und sich dafür einzusetzen, dass die Kategorien Klimaschutz, Naturschutz und Tierschutz in das europäische Wettbewerbsrecht eingeführt werden.

Berlin, den 27. Oktober 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu II.

1. Verbraucherinnen und Verbraucher sind die schwächsten Marktteilnehmer. Sie verfügen in der Regel über weniger Informationen und finanzielle Ressourcen, um sich gegen missbräuchliches Verhalten zu wehren, als Unternehmen. Ihnen stehen lediglich der zivilrechtliche Klageweg sowie die Beschwerde einer Verbraucherzentrale zur Verfügung. Zwar können die Verbraucherzentralen Beschwerden sammeln und zivilrechtlich gegen Verstöße vorgehen. Diese sind wiederum dabei auch auf Informationen der Verbraucherinnen und Verbraucher angewiesen. Im Gegensatz dazu verfügt das Bundeskartellamt über umfassende Ermittlungs- und Auskunftsbefugnisse, um gegen Verstöße gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) effektiv vorzugehen. Es kann Verstöße per Verhaltensaufflage abstellen und mit Bußgeld sanktionieren. Um die Verbraucherinnen und Verbraucher im Wettbewerb zu stärken, sollte der zivilrechtliche Verbraucherschutz daher um einen behördlichen ergänzt werden. Insbesondere sollte das Bundeskartellamt seine behördlichen Kompetenzen auch bei systematischen Verstößen gegen Normen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes wie dem UWG-, AGB- und auch dem Datenschutzrecht anwenden können. Das Bundeskartellamt könnte damit missbräuchliches Verhalten gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern auch ohne den Nachweis einer marktbeherrschenden Stellung ahnden. Es soll vor allem dort aktiv werden, wo behördliche Kompetenzen nötig sind, um Verstöße effizient aufdecken und sanktionieren zu können. Die Verbraucherbeschwerden könnten nach wie vor von den Verbraucherzentralen gesammelt werden und in einschlägigen Fällen an das Bundeskartellamt weitergeleitet werden.

2. Die Möglichkeit der Vorteilsabschöpfung durch Kartellbehörden sollte unabhängig vom schuldhaften Handeln des Unternehmens bestehen. Denn der Abschöpfungsanspruch ist als ein Anspruch eigener Art nicht auf Schadensersatz, sondern auf Herausgabe eines ungerechtfertigt erlangten Erlöses im Falle eines feststehenden Kartellverstoßes gerichtet. Rechtssystematisch ist daher ein Verschulden nicht zwingend erforderlich. Illegitime wirtschaftliche Vorteile, die durch Kartellrechtsverstöße erwirtschaftet werden, sind daher im Allgemeininteresse

eines freien und unverfälschten, lauterer Wettbewerbs unabhängig von einem etwaigen Verschulden des handelnden Unternehmens herauszugeben. Um dies zu erleichtern, soll daher klargestellt werden, dass Kartellbehörden bzw. Verbände keinen Nachweis über vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten des Unternehmens erbringen müssen. Dies hatte bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der 9. GWB-Novelle gefordert (Beschluss 606/16).

3. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass Kartellbußen und die Vorteilsabschöpfung durch Verbraucherverbände weiterhin ausschließlich dem Bundeshaushalt zufließen. Wir wollen einen Teil der Kartellbußen und die abgeschöpften Vorteile zweckgebunden für die strukturell unterfinanzierte Verbraucherarbeit in Deutschland einsetzen, damit das Geld den Verbraucherinnen und Verbrauchern wieder zugutekommt. Die Summe soll im Verhältnis zu den verhängten Kartellbußen und der erfolgten Vorteilsabschöpfung stehen, die in den Bundeshaushalt geflossen ist.

4. Es gibt viele Ursachen (Beweislast, Prozesskostenrisiko, Verfahrenslänge etc.), die dazu führen, dass geschädigte Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Ansprüche nicht einklagen. Die Möglichkeit, eine Gruppenklage zu erheben, in der sie sich zusammenschließen und gemeinsam klagen können, würde endlich einen realistischen Zugang zum Rechtsweg ermöglichen. Die Gruppenklage soll sowohl von qualifizierten Verbänden als auch von den Geschädigten selbst geführt werden können.

5. Bisher gehen Gerichte in Kartellfällen von einem Schaden größer Null aus. Die Quantifizierung des Kartellschadens liegt bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern bzw. den Verbraucherverbänden. Dies ist für sie schwieriger als für unmittelbar betroffene Unternehmen, weil ihnen als nachgelagerte Betroffene keine betriebsinternen Unterlagen und Daten zur Verfügung stehen. Die Bestimmung der Schadenshöhe über Schätzgutachten ist für Verbraucherinnen und Verbraucher aber schwierig, aufwändig und mit hohen Kosten verbunden. Verschiedene Untersuchungen belegen eine Kartellrendite von 10 bis 20 % auf den Verkaufspreis. Um Schadensersatzklagen für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Verbraucherverbände zu erleichtern, soll von einem Mindestschaden in Höhe von 10 % ausgegangen werden.

6. Die reguläre Verjährungsfrist bei Schadensersatzklagen ist mit fünf Jahren knapp bemessen. Die Vorbereitung eines Schadensersatzprozesses kann länger als fünf Jahre dauern. Die Einforderung von Schadensersatz darf nicht an einer zu kurz bemessenen Frist scheitern. Die Frist ist daher auf mindestens zehn Jahre auszuweiten.

7. Verbraucher- und Kartellrecht haben viele Gemeinsamkeiten. In beiden Bereichen sind Unternehmen die Adressaten der Normen, die wettbewerblich motivierten Verhaltensweisen am Markt Grenzen setzen. Für beide Rechtsbereiche werden gesetzlich geregelte staatliche Eingriffsbefugnisse und weiterer Regelungsbedarf mit Marktversagen gerechtfertigt. Verbraucherrechtliche Normen im AGB- oder UWG-Recht werden damit begründet, dass der Markt ohne sie nicht reibungslos funktionieren könne. Bei Informationsasymmetrien, Rationalitätsproblemen oder Einschränkungen der Verhaltensautonomie können auch Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Rolle am Markt nur noch eingeschränkt ausüben. Es ist daher konsequent, Verbraucherinnen und Verbraucher auch explizit über das Kartell- und Wettbewerbsrecht zu stärken und im Rahmen der Kompetenzerweiterung des Bundeskartellamts auf Normen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes (siehe 1.) die Zweckbestimmung Verbraucherschutz in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit aufzunehmen.

Zu III.

Gerade die Genehmigung der Fusion der Bayer AG mit dem Agrochemieriesen Monsanto hat gezeigt, dass Nachhaltigkeitsaspekte in der Fusionskontrolle bislang vollständig von ökonomischen Argumenten ausgehebelt werden können. Dabei ist der Umweltschutz gleichrangig zur Wettbewerbsfreiheit im Primärrecht der EU verankert. Letztere kann nicht einseitig über dem Umweltschutz dominieren. Diese beiden Ziele müssen im Rahmen der Fusionsprüfung zwingend miteinander abgewogen werden, sodass außerökonomische Ziele wie die Biodiversität, die Ernährungssouveränität, der Gesundheitsschutz und die Versorgungssicherheit ihre Berücksichtigung finden. Dabei ist eine Synchronisierung zwischen dem deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht anzustreben.